Algemene Rekenkamer

Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Wonen en Rijksdienst (XVIII)

20 mei 2015

Dit document bevat alle resultaten van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 bij Wonen en Rijksdienst (XVIII) zoals gepubliceerd op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. De tekst op de website en in dit document is vastgesteld op 4 mei 2015. Dit document is op 20 mei 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag

Over dit onderzoek

Verantwoordingsdag

Op Verantwoordingsdag (de derde woensdag in mei) verantwoorden ministers zich met hun jaarverslagen aan de Staten-Generaal. De jaarverslagen moeten zekerheid geven dat het geld is besteed aan het doel waarvoor het beschikbaar is gesteld en dat bij de besteding de wet- en regelgeving is nageleefd.

De Algemene Rekenkamer doet onderzoek naar de verantwoording van de ministers en presenteert de resultaten daarvan ook op Verantwoordingsdag.

Verantwoordingsonderzoek

Bij het jaarlijks verantwoordingsonderzoek kijken we zowel naar de kwaliteit van de jaarverslagen als naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de totstandkoming van de beleidsinformatie. Het verantwoordingsonderzoek is een wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Op basis van de jaarverslagen en ons onderzoek kan het parlement na Verantwoordingsdag met het kabinet in gesprek over wat er terecht is gekomen van de plannen die ruim anderhalf jaar ervoor – op Prinsjesdag - aan het parlement zijn gepresenteerd. Als alles goed is kunnen de Staten-Generaal vervolgens decharge verlenen aan de ministers: de ministers worden dan ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties waarover ze zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Meer informatie over het verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek. Daar vindt u ook alle resultaten van het verantwoordingsonderzoek, over dit begrotingshoofdstuk en over de andere begrotingshoofdstukken.

Wonen en Rijksdienst 2014

Dit zijn de resultaten van het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2014 bij het begrotingshoofdstuk Wonen en Rijkdienst. We presenteren:

- de hoofdpunten uit ons onderzoek
- onze bevindingen en oordelen over: de beleidsresultaten, de bedrijfsvoering en de financiële informatie.
  - de beleidsinformatie
  - de bedrijfsvoering
  - de financiële informatie.

Als achtergrondinformatie nemen we de belangrijkste ontwikkelingen bij Wonen en Rijksdienst en enkele kengetallen op.

Inhoud

1 Hoofdpunten verantwoordingsonderzoek 2014 van Wonen en Rijksdienst

Besparing op apparaatskosten is een lastige opgave gebleken

Het kabinet heeft de ambitie om in totaal 4,1 miljard euro te bezuinigen op de apparaatskosten van de departementen, maar heeft de afgelopen jaren veel moeite om deze taakstelling te realiseren. Het risico is daarmee reëel dat het Rijk bespaart op beleidsgelden in plaats van op apparaatskosten. Verder constateren we dat diverse projecten van het programma Compacte Rijkdienst (CRD) niet in de beoogde mate een bijdrage hebben geleverd aan het ondersteunen van de overkoepelende taakstelling van 4,1 miljard euro.

Besparing op apparaatskosten

Het Rijk heeft de ambitie om uiterlijk in 2018 voor in totaal 4,1 miljard euro te bezuinigen op de apparaatskosten. Deze overkoepelde taakstelling is opgebouwd uit de taakstellingen van verschillende kabinetten.

Per saldo vallen de apparaatskosten voor de rijksoverheid in 2014 circa 400 miljoen euro lager uit dan deze in 2010 waren. Wanneer wij de daling van de apparaatskosten van circa 400 miljoen euro afzetten tegen de oorspronkelijke taakstelling van 4,1 miljard euro stellen wij vast dat de realisatie van de taakstelling op de apparaatskosten aanzienlijk lager is dan beoogd.

Het programma CRD levert minder aan besparingen op de apparaatskosten op dan bij de start geraamd. Dit betekent dat het Rijk voor een bedrag tussen 137 en 187 miljoen euro alternatieven zal moeten vinden om de beoogde besparingen op de apparaatsuitgaven te realiseren.

Het departement verwacht dat de afgeronde projecten van de CRD voor een bedrag van circa 347 miljoen euro aan besparingen zal opleveren voor het Rijk. Wij constateren echter dat de realisatie van de

besparingen niet goed is te volgen, omdat het ministerie de daadwerkelijke realisatie van de besparingen in euro's niet in voldoende mate bewaakt. Er is geen totaaloverzicht van de departementale realisaties.

Verder constateren we dat een belangrijk deel van de besparingen van de CRD, een bedrag tussen 254 en 304 miljoen euro, moet komen uit projecten die nog lopen. De looptijd kan oplopen tot 2020. Op grond daarvan concluderen wij dat een belangrijk deel van de beoogde besparingen van het programma CRD nog onzeker is.
Wij bevelen de minister voor WenR aan de beoogde besparingen beter te onderbouwen, de realisatie van de besparingen beter bij te houden en waar nodig additionele maatregelen te ondernemen die de realisatie van kabinetsdoelstellingen kunnen helpen.

Verantwoordelijkheid
Net als in eerdere jaren constateren we dat de minister voor WenR op veel gebieden taken heeft waarbij hij kaders stelt die relevant en bepalend zijn voor de uitvoering van taken door andere partijen, zoals collega ministers en overheidsinstellingen. Vanuit deze verantwoordelijkheid is het ook van belang dat hij nagaat of deze partijen zich houden aan afspraken, hen aanspreekt als dat niet het geval is en waar nodig maatregelen neemt.

In 2014 hebben wij de invulling van die verantwoordelijkheid van de minister voor WenR onderzocht bij de volgende onderwerpen: het programma CRD, de richtlijnen voor inkopen onder de 50.000 euro en de coördinatie van de implementatie van de voorschriften informatiebeveiliging (BIR).

Belangrijkste oordelen 2014
- Oordeel beleidsinformatie: de onderzochte beleidsinformatie is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.
- Oordeel bedrijfsvoering: voldoet aan de gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden.
- Oordeel rechtmatigheid financiële informatie: rechtmatig met uitzondering van fouten in de uitgaven, ontvangsten en in de verantwoording van de baten-lasten agentschappen.

Reactie van de minister

De minister voor WenR geeft het volgende aan: 'De rijksdienst is in beweging. Centralisering van bedrijfsvoering en uniformering van (bedrijfsvoerings) processen zorgen ervoor dat er extra aandacht moet zijn voor de uitvoering. Een deel van deze veranderingen heb ik vanuit mijn coördinerende rol zelf in gang gezet. Het rijksbreed structureel verankeren van de veranderingen in bedrijfsvoeringsprocessen is echter complex en een werk van lange adem.'
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn het met de minister voor WenR eens dat centralisering van de bedrijfsvoering vraagt om extra aandacht voor de uitvoering. Wij vinden het positief dat de minister inmiddels acties heeft ondernomen. Wij constateren een toenemende druk op de uitvoeringstaken als gevolg van bezuinigingen, reorganisaties en de implementatie van nieuwe wetten. Daarom is het volgens ons van belang dat de minister de aanpassing in bedrijfsvoeringprocessen met prioriteit aanpakt en verbeteringen structureel verankert.

2 Kengetallen en ontwikkelingen WenR

2.1 Kengetallen

WenR in cijfers (bedragen in euro's)



Uit de cijfers blijkt een stijging van de verplichtingen en uitgaven in 2014 ten opzichte van 2013. Dit wordt vooral veroorzaakt door de stijging van de uitgaven van de huurtoeslag.

2.2 Ontwikkelingen

Compacte Rijksdienst
In het kader van het programma Compacte Rijksdienst (CRD) wordt de bedrijfsvoering van alle ministeries de laatste jaren steeds meer gecentraliseerd. Het programma CRD is begin 2015 afgesloten.

Rijksvastgoedbedrijf
In ons onderzoek over 2013 vroegen wij vorig jaar aandacht voor een zorgvuldig proces bij de vorming van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Hierbij wezen we op het belang van een heldere rolverdeling tussen het RVB als eigenaar en de departementen als gebruikers van het vastgoed. Verder wezen we op het belang van duidelijke afspraken tussen beide partijen over de zogenoemde gebouwgebonden kosten. Wij verrichten nog nader onderzoek naar het Rijksvastgoedbedrijf. Wij zullen de Tweede Kamer in 2015 separaat informeren over onze bevindingen en conclusies.

Informatiebeveiliging

In ons onderzoek over 2013 vroegen we vorig jaar aandacht voor de informatiebeveiliging.

Informatiesystemen en digitale informatie-uitwisseling spelen een grote rol bij het functioneren van de rijksoverheid. Informatie moet dan ook goed beveiligd worden om de betrouwbaarheid van informatiesystemen en daarmee het functioneren van de rijksoverheid te waarborgen.

De Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) is de basisrichtlijn voor de informatiebeveiliging bij het Rijk. Deze richtlijn is gebaseerd op een publiek en privaat algemeen aanvaarde kwaliteitsnorm (ISO norm). Interdepartementaal was afgesproken de BIR per 1 januari 2014 zou zijn geïmplementeerd bij de Rijksoverheid. Het Rijk heeft over 2014 dit ambitieniveau bijgesteld. Het (minimum) ambitieniveau is in de loop van 2014 bijgesteld van alle systemen tot de 10 meest bedrijfskritische systemen.

Bij verschillende departementen resteren nog belangrijke aandachtspunten op het gebied van de informatiebeveiliging. Naast deze punten, waar de ministers zelf verantwoordelijk voor zijn, zijn er nog nadere acties nodig die de minister voor WenR vanuit zijn rijksbrede coördinerende taak moet ondernemen voor de verdere implementatie van de BIR. Deze acties zijn ook van belang voor het verkrijgen van inzicht in de beveiligingsrisico's bij de rijksoverheid.

Inkoopbeheer

In augustus 2013 verscheen de rijksbrede inkoopcirculaire 'Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde'. Met deze circulaire beoogt de minister voor WenR een uniform en consistent inkoopbeleid bij de Rijksoverheid te realiseren. De minister heeft de Tweede Kamer op 17 december 2014 over de hoofdlijnen van de evaluatie van de inkoopcirculaire 2013 en op deze datum ook de gewijzigde circulaire
aangeboden.

Wonen

De inrichting van het toezicht op de woningcorporatiesector heeft in 2014 in het licht gestaan van de behandeling van de Herzieningswet Toegelaten Instellingen en het onderzoeksrapport van de parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties van oktober 2014. Eind 2014 is de novelle op de Herzieningswet met algemene stemmen door de Tweede Kamer aangenomen. Aan de hand van deze novelle werkt de minister voor WenR onder meer aan een verdere taakafbakening voor corporaties. Verder wordt het toezicht, zowel financieel als volkshuisvestelijk, ondergebracht in één autoriteit.

Tot aan de datum van inwerkingtreding van de Herzieningswet (1 juli 2015) wordt het financieel toezicht op corporaties nog door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) uitgeoefend. Het volkshuisvestelijk toezicht is ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het Ministerie van I&M. De inrichting van het toezicht kent nog zorgpunten. De medewerkers worden voor maximaal twee jaar gedetacheerd bij de ILT en zijn gehuisvest op drie locaties. Dit zal volgens ons de continuïteit, samenwerking en afstemming bemoeilijken.
In ons rapport 'Toezicht op presteren van woningcorporaties' zijn we ingegaan op het volkshuisvestelijk toezicht van de minister voor WenR.

Huurtoeslag
De minister voor WenR is verantwoordelijk voor het beleid inzake de huurtoeslag. De uitvoering is belegd bij de Belastingdienst, onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën.
In ons verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van Financiën gaan we nader in op de uitvoeringsproblematiek op het gebied van de toeslagen, met onder meer als oorzaak de complexiteit van wet- en regelgeving.

Beleid zelfstandige bestuursorganen
De minister van WenR heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over het beleid ten aanzien van de 'governance' van zbo's. Hierbij heeft de minister voor WenR benoemd dat hij het beleid nader zal uitwerken, zoals de rollen en de rolverdeling van eigenaar/opdrachtgever. Daarbij is het van belang dat de minister aandacht besteed aan gevallen waarbij de rol van opdrachtgever en eigenaar tussen verschillende ministeries is verdeeld en daarbij ervaringen betrekt. Wij wijzen op onze bevindingen over de uitvoering van de zogenoemde trekkingsrechten persoonsgebonden budget (PGB) door de Sociale verzekeringsbank (SVB).

3 Beleidsresultaten Wonen en Rijksdienst

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de beleidsresultaten. We gaan in op:de besparing op de apparaatskosten. We geven een oordeel over: de totstandkoming van de beleidsinformatie in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij ‘Over dit onderzoek’.

3.1 Besparing op de apparaatskosten blijkt lastige opgave

Het kabinet heeft de ambitie om in totaal 4,1 miljard euro te bezuinigen op de apparaatskosten van de departementen, maar heeft de afgelopen jaren veel moeite om deze taakstelling te realiseren.
Het risico is daarmee dat het Rijk bespaart op beleidsgelden in plaats van apparaatskosten.

Besparing op apparaatskosten
Het Rijk heeft de ambitie om uiterlijk in 2018 voor in totaal 4,1 miljard euro te bezuinigen op de apparaatskosten. Deze overkoepelde taakstelling is opgebouwd uit de taakstellingen van verschillende kabinetten:

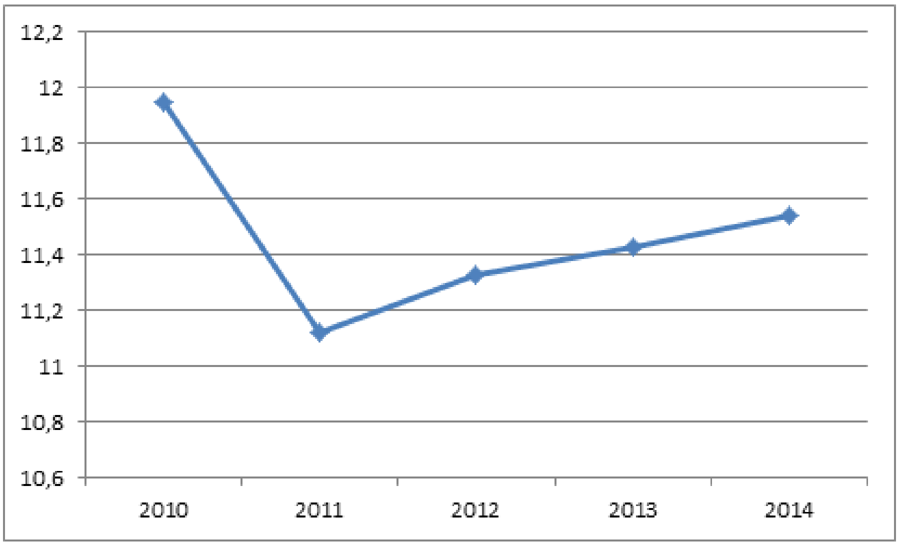
- het vierde kabinet Balkenende besloot in 2010 tot het opleggen van een efficiencytaakstelling van 231 miljoen euro voor alle departementen;
- het kabinet Rutte-Verhagen stelde een generieke efficiencytaakstelling van 1,5% per jaar in, die oploopt tot 4,5% voor de departementen, inclusief zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak en baten-lastendiensten voor de periode 2013-2015. Dit deel van de besparing betreft 702 miljoen euro in 2015. Daarnaast heeft het kabinet Rutte-Verhagen kortingen aan de departementen opgelegd die moeten worden ingevuld door minder taken uit te voeren dan wel door de uitvoering van taken te

versoberen. In 2015 moet hierdoor 815 miljoen euro zijn bespaard. De totale structurele besparing betreft een bedrag van circa 1,8 miljard euro in 2018;
- in het zogenoemde Lenteakkoord van april 2012 is een generieke korting van 875 miljoen euro opgenomen;
- in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher is vanaf 2016 een generieke korting opgenomen die oploopt tot 1,1 miljard euro structureel.

De totale beoogde besparingen op de apparaatskosten op jaarbasis zijn alleen op geaggregeerd niveau te volgen. Het Rijk heeft namelijk geen totaaloverzicht van de taakstellingen naar departementen en uitvoeringsdiensten.

Moeite met besparingen op apparaatskosten
De volgende figuur geeft een overzicht van de ontwikkeling van de apparaatskosten van het Rijk in de periode 2010-2014.

Apparaatskosten rijksoverheid 2010-2014
(exclusief krijgsmacht en rechtelijke macht)



Bedragen in miljarden euro's

Wij constateren dat de apparaatskosten na een aanvankelijke daling in de loop van 2010, in de jaren 2011-2014 zijn gestegen. Dit wordt voor een deel verklaard door beleidsgerelateerde intensiveringen, zoals de uitbreiding van het personeel van de Belastingdienst voor de intensivering van de fraudebestrijding. De omvang van de beleidsgerelateerde intensivering is volgens het ministerie 280 miljoen euro.

Per saldo vallen de apparaatskosten voor de rijksoverheid in 2014 circa 400 miljoen euro lager uit dan deze in 2010 waren.
Wanneer wij de daling van de apparaatskosten van circa 400 miljoen euro afzetten tegen de oorspronkelijke taakstelling van 4,1 miljard euro stellen wij vast dat de realisatie van de taakstelling tot nu toe op de apparaatskosten aanzienlijk lager is dan beoogd.

Besparingen apparaatskosten door Compacte Rijksdienst deels niet meer te realiseren
Het programma CRD heeft tot doel de ministeries bij de realisatie van de taakstelling op de apparaatskosten te ondersteunen. Bij de start van het programma CRD in 2010 was de ambitie om 788 miljoen euro aan besparingen, door verschillende projecten, te realiseren. Het programma omvat diverse projecten die na 2015 de beoogde besparing moesten opleveren.
Begin 2015 is het programma formeel afgesloten. Dit betekent overigens niet dat alle projecten ook zijn afgerond. Een aantal projecten loopt de komende jaren nog door in de lijnorganisatie of in de Hervormingsagenda. De projecten betreffen inkoop, ICT en Rijksvastgoed.
De volgende tabel geeft aan in welke mate de ambitie in de loop der jaren is bijgesteld, mede op basis van een bijstelling van de oorspronkelijke plannen.

Tabel 1 Bijstelling besparingspotentieel Compacte Rijksdienst 2010-2014 (bedragen in miljoenen euro's)

Jaren	2010	2011	2012	2013	2014
Beoogde besparingen	788	Tussen 691 en 786	Tussen 691 en 786	Tussen 601 en 651	Tussen 601 en 651
Niet meer te realiseren op basis van bijstelling				Tussen 137 en 187	Tussen 137 en 187

Uit tabel 1 blijkt dat het programma CRD minder aan besparingen op de apparaatskosten zal opleveren dan bij de start geraamd. Dit betekent dat het Rijk voor een bedrag tussen 137 en 187 miljoen euro alternatieven zal moeten vinden om de beoogde besparingen op de apparaatsuitgaven te realiseren. Gezien de ontwikkeling van de apparaatskosten in de afgelopen drie jaar is dat niet eenvoudig. Om per saldo binnen de

uitgavenkaders te blijven is het risico reëel dat het Rijk bespaart op beleidsgelden in plaats van apparaatskosten.

Besparingen apparaatskosten door Compacte Rijksdienst deels onzeker

In tabel 2 zijn de beoogde besparingen, op basis van verwachtingen 2014, opgenomen.

Tabel 2 Besparingspotentieel Compacte Rijksdienst (bedragen in miljoenen euro's)

Geraamd besparingspotentieel 2014	601-651
Waarvoor projecten zijn afgerond	347
Waarvoor projecten nog lopen	Tussen 254 en 304

De verwachting van het departement is dat de afgeronde projecten van de CRD circa 347 miljoen euro aan besparingen zullen opleveren voor het Rijk. In de komende jaren moet blijken in hoeverre deze besparingen daadwerkelijk worden gerealiseerd.
Wij constateren echter dat de realisatie van de besparingen niet goed is te volgen, omdat het Ministerie van BZK de daadwerkelijke realisatie van de besparingen in euro's niet in voldoende mate bewaakt. Er is geen totaaloverzicht van de departementale realisaties.
Verder constateren we dat een belangrijk deel van de besparingen van de CRD, een bedrag tussen 254 en 304 miljoen euro, moet komen uit projecten die nog lopen. De projecten betreffen Inkoop, ICT en Rijksvastgoed. Deze projecten hebben een lange looptijd, die kan doorlopen tot 2020. Op grond daarvan concluderen wij dat een belangrijk deel van de beoogde besparingen van het programma CRD nog onzeker is in de nabije toekomst.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister voor WenR aan de beoogde besparingen beter te onderbouwen, de realisatie van de besparingen beter bij te houden en waar nodig additionele maatregelen te ondernemen die de realisatie van de kabinetsdoelstellingen kunnen helpen.

Reactie van de minister
Naar aanleiding van onze conclusie dat het kabinet moeite heeft de voorgenomen besparing op de apparaatskosten te realiseren, merkt de minister voor WenR op dat elk departement de taakstellingen in de eigen begroting heeft verwerkt. Daarnaast zijn er jaarlijks situaties die leiden

tot een besluit om het budget bij te stellen. Dit wordt in de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk nader toegelicht.
De minister onderkent dat bij beleidsintensiveringen het risico kan zijn dat ministeries programmagelden willen inzetten, waardoor het ambtelijk apparaat de facto groter wordt. Om meer grip te krijgen op de ontwikkeling van de apparaatskosten voert de minister een onafhankelijke toets uit indien een ministerie aangeeft dat apparaatskosten die samenhangen met beleidsintensiveringen niet uit het reguliere budget voor apparaatskosten kunnen worden bekostigd.
De minister merkt op geen aanleiding te hebben om te twijfelen aan het besparingspotentieel van de lopende projecten van het programma Compacte Rijksdienst.
De minister bevestigt dat het van belang is de realisatie van de beoogde besparingen van het programma Compacte Rijksdienst bij te houden. De minister merkt op dat bij het afronden van projecten de verantwoordelijkheid wordt overgedragen aan de lijnorganisatie. Hij vindt het daarom logisch dat de verantwoording over besparingen plaats vindt via het reguliere verantwoordingsproces en niet via een aparte verantwoordingslijn.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij zijn het eens met de minister voor WenR dat beleidsgerelateerde intensiveringen voor een deel de toename van apparaatskosten verklaren. Wij vinden het instellen van onafhankelijke toets op de apparaatskosten een positieve ontwikkeling.
De minister gaat in zijn reactie vooral in op het onderdeel beleidsintensiveringen. Deze vormen maar een deel van de verklaring voor het achterblijven van de voorgenomen besparingen. Daarom is het van belang blijvend aandacht te houden voor het beoordelen van alle relevante begrotingsmutaties die van invloed zijn op de apparaatsuitgaven. De minister gaat niet in op het door ons genoemde risico dat het Rijk bespaart op beleidsgelden in plaats van apparaatskosten.
De minister heeft een belangrijke rol in het rijksbreed bijhouden van de realisatie van de besparingen in het kader van de Compacte Rijksdienst. Wij vinden het daarom opvallend dat de minister de verantwoording over besparingen voortaan wilt laten plaatsvinden via de departementale verantwoordingen. Vorig jaar gaf de minister immers aan, zoals opgenomen in zijn reactie op het verantwoordingsonderzoek 2013 hoofdstuk WenR dat zijn verantwoordelijkheid zich uitstrekt tot “de realisatie van de projecten inclusief een verantwoording of het besparingspotentieel over het geheel van het projecten is gerealiseerd”.

Volgens ons is het nog steeds van belang dat de minister zich er ook van vergewist dat belangrijke ingrepen in de bedrijfsvoering ook daadwerkelijk het beoogde effect hebben. Bovendien is niet verzekerd dat ministeries zich zullen en of kunnen verantwoorden over de realisatie van de beoogde besparingen omdat die vaak een rijksbreed karakter hebben en daardoor maar beperkt departementaal te verantwoorden zijn.

3.2 Oordeel totstandkoming beleidsinformatie

De onderzochte onderdelen van de beleidsinformatie in het Jaarverslag 2014 van Wonen en Rijksdienst zijn deugdelijk tot stand gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.2.1 Aandachtspunt: Proces totstandkoming beleidsinformatie behoeft aandacht

Voor de totstandkoming van niet-financiële informatie zijn er twee aandachtspunten:

- het totstandkomingsproces van de niet-financiële informatie bij de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) is nog steeds op hoofdlijnen beschreven en niet geactualiseerd naar de situatie van 2014;
- de totstandkoming van de kwalitatieve uitspraken in de beleidstekst is beperkt reconstrueerbaar omdat eenduidige definities en kwaliteitsafspraken soms ontbreken.

Reactie van de minister
De minister voor WenR onderkent onze aandachtspunten. Volgens de minister is ‘de beperkte reconstrueerbaarheid van de totstandkoming van kwalitatieve uitspraken in de beleidstekst gelegen in het feit dat bij het opstellen van de ontwerpbegroting er geen rekening mee was gehouden dat deze zouden meelopen in het controlebereik van de Auditdienst Rijk. Met terugwerkende kracht is getracht zo goed als mogelijk de benodigde dossiers op te bouwen’.
De minister onderneemt acties voor het verbeteren van de beschrijving van het totstandkomingsproces van beleidsinformatie over 2015. De acties hebben ook betrekking op de reconstrueerbaarheid van beleidsinformatie.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vinden het een positieve ontwikkeling dat de minister voor WenR acties onderneemt voor het totstandkomingsproces van de beleidsinformatie. Dit aspect is een belangrijk onderdeel in de verantwoording van de minister aan de Staten-Generaal en onderdeel van ons jaarlijks verantwoordingsonderzoek. Wij zullen de opvolging van de verbetermaatregelen betrekken bij ons verantwoordingsonderzoek 2015.

4 Bedrijfsvoering Wonen en Rijksdienst

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de bedrijfsvoering. We geven een oordeel over: de bedrijfsvoering, de informatie over de bedrijfsvoering in het jaarverslag.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij ‘Over dit onderzoek’.

4.1 Oordeel bedrijfsvoering: vijf onvolkomenheden

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Wonen en Rijksdienst voldoen in 2014 aan de gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden.

4.1.1 Onvolkomenheid: Controleraamwerk P-Direkt nog niet sluitend

In 2014 is vooruitgang geboekt met het verder op orde brengen van de beheersmaatregelen rond P-Direkt. Het stelsel van beheersmaatregelen is echter nog niet volledig op orde. Wij constateren namelijk tekortkomingen op het gebied van het technisch beheer en leveranciersmanagement.

Technisch beheer P-Direkt vraagt nog acties
Over 2014 zijn nog tekortkomingen in de autorisatie-inrichting vastgesteld, zoals afwijkingen ten opzichte van de beoogde autorisaties. Er is daardoor een verhoogd risico op onterechte toegang tot, onder meer privacygevoelige, systemen.

Leveranciersmanagement nog niet op orde
Over 2014 zijn er tekortkomingen in het leveranciersmanagement. Zo ontbreekt een dienstverleningsovereenkomst voor een belangrijk onderdeel. Verder bieden de rapportages van sommige dienstverleners van uitbestede processen onvoldoende inzicht of afspraken zijn

nageleefd.
Deze zaken zijn van belang om te bewaken dat (toe)leveranciers zich houden aan de gemaakte afspraken, onder meer op het gebied van de dienstverlening en continuïteit.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Om in 2015 te komen tot een sluitend controleraamwerk rond P-Direkt bevelen wij de minister voor WenR aan om maatregelen te treffen voor het borgen van het autorisatiebeheer en het leveranciersmanagement.

Reactie van de minister
De minister voor WenR merkt op dat de tekortkomingen geen betrekking hebben op het primaire proces. Verder geeft de minister aan, op basis van informatie van de Auditdienst Rijk, dat de tekortkomingen niet doorwerken in de rechtmatigheid van de salarisadministratie bij de ministeries.
De minister neemt onze aanbeveling over en geeft aan acties te ondernemen voor het verder borgen van het autorisatiebeheer en leveranciersmanagement.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.1.2 Onvolkomenheid: Inkoopbeheer bij de Rijksgebouwendienst niet op orde

De Rijksgebouwendienst (RGD) heeft voor het wegnemen van de tekortkomingen in het inkoopbeheer in 2014 een verbeterplan opgesteld. Met het treffen van deze maatregelen zullen echter niet alle tekortkomingen worden weggenomen. Zo omvat de Regeling Aanbestedingsprocedure Rijksgebouwendienst 2014 nog niet alle relevante bepalingen uit de aanbestedingswetgeving. Verder zijn in 2014 niet alle maatregelen volledig geïmplementeerd.
Net als over de jaren 2012 en 2013 zijn nog steeds acties nodig voor het verder op orde brengen van het inkoopbeheer van de RGD.
We constateren tekortkomingen bij de opzet van de interne controles door de inkoopadviseurs. De Regeling Aanbestedingsprocedure Rijksgebouwendienst 2014 omvat namelijk nog niet alle relevante bepalingen uit de aanbestedingswetgeving. Dit geldt met name voor opdrachten voor leveringen en diensten onder het bedrag van de Europese aanbestedingsdrempels. Het aanbestedingsformulier en de aanbestedingschecklist omvatten nog niet alle belangrijke aspecten uit de aanbestedingswetgeving. In de huidige opzet vormen de controles door de inkoopadviseurs de belangrijkste beheersmaatregel voor het borgen van het naleven van de aanbestedingsregels.

Verder blijkt dat de volgende punten nog niet op orde zijn:

- niet alle contractregisters zijn juist en volledig;
- de interne controles over het eerste halfjaar van 2014 zijn niet aantoonbaar juist, volledig en met voldoende diepgang uitgevoerd;
- de procedure is nog niet in voldoende mate toegepast voor het bewaken van de volledigheid en de onderbouwingen van afwijkingen van Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Deze zaken zijn van belang voor een rechtmatig en doelmatig inkoopbeheer.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister voor WenR aan om:

- de Regeling Aanbestedingsprocedure Rijksgebouwendienst aan te vullen, zodat alle relevante bepalingen uit de aanbestedingswetgeving zijn opgenomen;
- te bewaken dat de interne controles juist, volledig en met voldoende diepgang worden uitgevoerd;
- te bewaken dat het contractenregister juist en volledig wordt bijgehouden;
- de registratie van de bewuste afwijkingen in het inkoopproces beter te documenteren, motiveren en nadrukkelijker te letten op het financieel belang van de afwijkingen.

Reactie van de minister

De minister voor WenR neemt onze aanbevelingen ter harte en stelt een plan van aanpak op. Wel merkt de minister op dat de Regeling Aanbestedingsprocedure Rijksgebouwendienst (RAR) een aanvulling is op de aanbestedingswetgeving. Volgens de minister hoeven daarom niet alle bepalingen uit deze wetgeving te worden opgenomen in de RAR.
De minister geeft aan tijdig met ons de aanpak en de nadere duiding van wet- en regelgeving af te stemmen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.1.3 Onvolkomenheid: Inkopen onder 50.000 euro moeilijk te rijmen met bedoeling van de Aanbestedingswet

In ons onderzoek over 2013 hebben wij aandacht gevraagd voor de onderbouwing van het grensbedrag van 50.000 euro voor enkelvoudige ondershandse aanbestedingen in de rijksbrede inkoopcirculaire uit 2013. Wij plaatsten kanttekeningen bij de aansluiting van dit grensbedrag bij het beoogde doel van de aanbestedingswet om de overheidsmarkt van aanbestedingen toegankelijker te maken voor MKB-ondernemers.

Bovendien wezen we op het risico dat de rijksoverheid minder effectief en efficiënt inkoopt .
Op 17 december 2014 heeft de minister een gewijzigde circulaire aan de Tweede Kamer verzonden.
Wij concluderen dat een (voldoende) objectieve onderbouwing van het grensbedrag nog steeds ontbreekt. De gewijzigde circulaire bevat nog steeds geen objectieve onderbouwing voor het één-op-één gunnen bij opdrachten tot 50.000 euro. Daarmee is deze circulaire nog steeds moeilijk te rijmen met de bedoeling van de Aanbestedingswet om de overheidsmarkt van aanbestedingen toegankelijker te maken voor MKB ondernemers. Bovendien is het risico nog steeds dat de rijksoverheid minder effectief en efficiënt inkoopt.

Normbedrag circulaire nog steeds niet voldoende onderbouwd
In augustus 2013 verscheen de rijksbrede inkoopcirculaire 'Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde'. Met deze circulaire beoogt de minister voor WenR een uniform en consistent inkoopbeleid bij de Rijksoverheid te realiseren. De circulaire is gewijzigd op 17 december 2014.
De circulaire noemt bij inkopen van diensten en de levering van goederen onder de 50.000 euro (exclusief BTW) het bij 1 ondernemer een offerte opvragen als meest aangewezen procedure. Offertes opvragen bij twee of meer ondernemers mag nog wel, maar dan moet de rijksoverheid de keuze daartoe motiveren.
In de circulaire is vermeld dat bij het bepalen van het bedrag van 50.000 euro rekening is gehouden met de 8 afwegingsaspecten uit de Gids Proportionaliteit. Een onderbouwing hiervan, ook bij de nieuwe circulaire, ontbreekt nog steeds.

Evaluatieresultaten en toegang van MKB ondernemers
De minister heeft de Tweede Kamer op 17 december 2014 geïnformeerd over de hoofdlijnen van de evaluatie van de inkoopcirculaire 2013 voor de toegang van MKB ondernemers tot overheidsopdrachten en de vermindering van de (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven en het rijk.
De minister concludeert op basis van de evaluatieresultaten dat de kansen voor MKB-ondernemers door de inwerkingtreding van de circulaire niet zijn verminderd en dat een prijsopdrijvend effect door de één op één gunning van opdrachten niet is geconstateerd.
Volgens ons kan deze conclusie op basis van de evaluatieresultaten niet worden getrokken. Uit de evaluatie blijkt volgens ons namelijk dat de grensbedragen in de circulaire en dan met name het grensbedrag van 50.000 euro vaak niet wordt toegepast en dat de rijksinkopers vaak

grensbedragen rond de 30.000 euro hanteren om meervoudig onderhands aan te besteden. Dit sluit aan bij het inkoopbeleid van departementen.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
We bevelen de minister voor WenR nadrukkelijk aan het grensbedrag van 50.000 euro in de inkoopcirculaire nader te onderbouwen of het grensbedrag aan te passen. Dit grensbedrag is leidend voor de aanvraag van (enkelvoudige) offertes. Hierbij is van belang dat de 8 afwegingsaspecten uit de Gids Proportionaliteit bij de afweging van het grensbedrag worden betrokken.

Reactie van de minister
De minister voor WenR merkt op dat hij onze zorg over het effect van de toepassing van de circulaire op de toegang tot overheidsopdrachten voor MKB-ondernemers serieus neemt. Hij wijst erop dat het kabinet met de Aanbestedingswet 2012 juist beoogt de toegang voor het MKB tot overheidsopdrachten te verbeteren.
De minister zegt toe alsnog een kwantitatief onderzoek naar de effecten van de circulaire in te stellen. Hierbij maakt hij gebruik van de resultaten van de evaluatie van de Aanbestedingswet 2012, zodra deze beschikbaar zijn. De evaluatie gaat volgens de minister in op de lasten van de procedures, zoals de meervoudig onderhandse procedure, en de toegang van MKB- ondernemers tot overheidsopdrachten.
De minister voor WenR zal in afstemming met de minister van EZ onderzoeken of aan de onderbouwing van het grensbedrag van 50.000 euro in de inkoopcirculaire nadere uitwerking is te geven en daarbij de 8 criteria uit de Gids Proportionaliteit betrekken.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Vorig jaar gaf de minister voor WenR aan, zoals opgenomen in zijn reactie op ons verantwoordingsonderzoek 2013 bij het hoofdstuk WenR, de motivering in de circulaire uit te breiden en de keuze voor het grensbedrag van 50.000 euro nader te onderbouwen. De resultaten van de evaluatie van de inkoopcirculaire 2013 boden namelijk onvoldoende basis voor een nadere onderbouwing van het grensbedrag van 50.000 euro.
Wij vinden het een positieve ontwikkeling dat de minister nu toezegt het grensbedrag alsnog nader te onderbouwen op basis van de criteria van de Gids Proportionaliteit. Volgens ons is het van belang dat deze nadere onderbouwing met prioriteit wordt opgesteld en dat daarbij ook wordt bezien of het grensbedrag moet worden bijgesteld.

4.1.4 Onvolkomenheid: Onvoldoende zicht op beveiligingsrisico's Rijksoverheid

Informatiesystemen en digitale informatie-uitwisseling spelen een grote rol bij het functioneren van de rijksoverheid. Met informatiesystemen kan informatie steeds meer en steeds sneller worden verwerkt en uitgewisseld. Tegelijkertijd wordt de rijksoverheid steeds afhankelijker van deze systemen en ontstaan er nieuwe kwetsbaarheden of mogelijkheden tot misbruik. Informatie moet dan ook goed beveiligd worden om de betrouwbaarheid van informatiesystemen en daarmee het functioneren van de rijksoverheid te waarborgen.
De Baseline Informatiebeveiliging Rijksdienst (BIR) is de basisrichtlijn voor de informatiebeveiliging bij het Rijk. Deze richtlijn is gebaseerd op een publiek en privaat algemeen aanvaarde kwaliteitsnorm (ISO-norm). De minister voor WenR is belast met de coördinatie van de implementatie van deze richtlijn rijksbreed.
De coördinerende taken zijn binnen het Ministerie van BZK belegd bij het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DG OBR). Interdepartementaal was afgesproken dat de BIR per 1 januari 2014 zou zijn geïmplementeerd bij de rijksoverheid. Het (minimum) ambitieniveau over 2014 is bijgesteld van alle systemen tot de 10 meest bedrijfskritische systemen.
Wij constateren dat de besluitvorming over het verlagen van het ambitieniveau niet in voldoende mate is gebaseerd op een analyse van de materiële risico's voor de informatiebeveiliging.
DG OBR heeft in 2014 verschillende activiteiten ondernomen voor het borgen van de implementatie van de BIR. Bij de meeste departementen resteren echter nog belangrijke aandachtspunten op het gebied van de informatiebeveiliging.
Naast deze punten, waar de ministers zelf individueel aanspreekbaar op zijn, zijn er nog nadere acties nodig die de minister voor WenR vanuit zijn rijksbrede coördinerende taak moet ondernemen. Dit is van belang voor de verdere implementatie van de BIR en voor het verkrijgen van inzicht in de beveiligingsrisico's bij de rijksoverheid. De volledige implementatie van de BIR is nog niet voldoende geborgd. Een tijdpad, inclusief mijlpalen en evaluatiemomenten, wanneer de rijksoverheid gaat voldoen aan de BIR ontbreekt.

Richtlijnen informatie
De BIR is gebaseerd op een publiek en privaat algemeen aanvaardbare norm. Specifiek voor de overheid geldt wel dat deze norm verplicht is gesteld. Het College Standaardisatie heeft deze voorschriften namelijk opgenomen in de lijst met verplichte standaarden volgens het comply or

explain principe. Ook het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 2007 (VIR:2007) en het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst Bijzondere Informatie 2013 (VIRBI 2013) zijn vastgesteld rijksbreed beleid.

Zicht op beveiligingsrisico's

Uit informatie van de departementen bleek dat volledige implementatie van de BIR per 1 januari 2014 niet haalbaar was. DG OBR heeft in overleg met de departementen besloten om 2014 als leerjaar te beschouwen. Dat leerjaar was bedoeld om toe te werken naar een situatie van 'in control zijn' van de departementen door het inrichten van een zogenoemde Plan-Do-Check-Act cyclus. De activiteiten van DG OBR hebben zich over 2014 vooral gericht op het faciliteren van het proces voor de implementatie en het ontwikkelen van kaders. Zo is de voortgang gevolgd aan de hand van de onderzoeken door de Auditdienst Rijk (ADR) bij enkele ministeries, zijn de voortgang en goede voorbeelden besproken in interdepartementale overleggen, zijn hulpmiddelen ontwikkeld en moeten alle ministeries schriftelijk melden aan DG OBR of de implementatie voldoende gevorderd is over 2014 aan de hand van zogenoemde In Control Verklaringen (ICV-en). Ook is in december 2013 een handreiking Informatiebeveiliging opgesteld.
Door het ontbreken van een nader beeld over de voortgang in 2014 is nog in onvoldoende mate door DG OBR een beeld gevormd van de materiële beveiligingsrisico's bij departementen.
De Plan-Do-Check-Act cyclus voor de BIR is eind 2014 / begin 2015 voor de eerste keer afgerond. De informatie uit de onderbouwing van de ICV-en en de bevindingen van de ADR uit 16 audits en de wettelijke controletaak zullen volgens DG OBR gebruikt worden om overzicht te krijgen van de stand van zaken van de BIR implementatie. Analyse van die informatie kan inzicht geven in de materiële risico's die rijksbreed en per departement nog bestaan en op welke wijze en binnen welke termijn de departementen die risico's kunnen afdekken. Hierbij is van belang dat mede op basis van deze analyse de tekortkomingen, risico's en verbeterplannen worden besproken met betrokken partijen.

Bijstellen ambitieniveau

Signalen van de departementen en de ADR vormden de aanleiding voor het uitstellen van de ambitie de BIR in 2014 rijksbreed ingevoerd te hebben. 2014 is als leerjaar bestempeld en interdepartementaal is besloten de beschikbare middelen en capaciteit in te zetten op de meest urgente risico's en de meest bedrijfskritische systemen. Het (minimum) ambitieniveau voor 2014 is in de loop van dat jaar bijgesteld van voldoen

aan de BIR op alle systemen naar de 10 meest bedrijfskritische systemen.
Wij constateren dat de besluitvorming over het verlagen van het ambitieniveau niet in voldoende mate is gebaseerd op een analyse van de materiële risico's voor de informatiebeveiliging. Verder is de volledige implementatie van de BIR nog niet geborgd. Een tijdpad, inclusief mijlpalen en evaluatiemomenten, wanneer de rijksoverheid gaat voldoen aan de BIR ontbreekt vooralsnog.

Organisatie implementatie BIR
Bij het implementeren van de BIR rijksbreed spelen diverse actoren een rol. Primair dienen de departementen zelf de implementatie van de BIR, onder leiding van de secretaris-generaal, tot stand te brengen.
Bij de departementen houden de Chief Information Officers (CIO's) toezicht op de naleving van rijksbrede kaders, vaak in samenwerking met een beveiligingsadviseur (BVA) en een Chief Information Security Officer (CISO).
De departementale CIO's werken op rijksniveau samen met de CIO-Rijk. De departementale BVA's worden op rijksniveau functioneel aangestuurd door de Rijks BVA.
We constateren de volgende tekortkomingen bij de verantwoordelijkheidsverdeling en taakafbakening:

- de toezichthoudende rol op de implementatie van de BIR is zowel bij de CIO Rijk als bij de Rijks BVA belegd;
- de departementale CIO's zijn niet aanspreekbaar op de toepassing van de rijksbreed geldende kaders. De departementale CIO kan wel aan de onderdelen van het departement een In Control Verklaring vragen en deze doorgeleiden naar de CIO-Rijk. Bij zorgen over introductie en naleving van de BIR wendt de CIO-Rijk zich tot deze onderdelen. Wij vinden deze invulling van de rol van de departementale CIO ten aanzien van de informatiebeveiliging te beperkt.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer
Wij bevelen de minister voor WenR aan een duidelijk tijdpad op te stellen voor het rijksbreed voldoen aan de beveiligingsnormen. Hierbij is het van belang tussentijdse mijlpalen en evaluatiemomenten te benoemen.
Verder is van belang dat de minister in de tussenliggende periode de beveiligingsrisico's in kaart brengt, gevolgd door een plan van aanpak voor het afdekken daarvan. Ook is van belang de richtlijn (BIR) te actualiseren, waarbij nut en noodzaak van de normen worden betrokken.
Tot slot bevelen we de minister voor WenR aan de taken, rollen en

bevoegdheden van alle actoren, zoals CIO en de BVA, te onderzoeken en te herijken.

Reactie van de minister
De minister voor WenR meldt dat de BIR is geïntroduceerd om te komen tot één gemeenschappelijke taal en beveiligingstandaard ter vervanging van eerdere departementale richtlijnen.
De minister neemt onze aanbeveling om de BIR te actualiseren over. Ook neemt de minister onze aanbevelingen over voor het verder in kaart brengen van beveiligingsrisico's en het opstellen van een tijdpad om volledig te voldoen aan de BIR. Deze zaken worden per departement opgepakt. De minister geeft aan hiervoor budget en personele capaciteit te reserveren.
De minister geeft aan dat sprake is van een duidelijke rolverdeling en taakafbakening van de verschillende actoren bij de implementatie van de BIR.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij vinden het een positieve ontwikkeling dat de minister voor WenR verder werkt aan het rijksbreed borgen van de informatiebeveiliging. Gelet op onze bevindingen over de rolverdeling en taakafbakening blijven wij van mening dat de taken, rollen en bevoegdheden van alle actoren moeten worden onderzocht en op onderdelen moeten worden herijkt.

4.1.5 Onvolkomenheid: Inkoopbeheer HIS niet op orde

De Haagse Inkoopsamenwerking (HIS) is een shared serviceorganisatie voor de uitvoering van en advisering over aanbestedingstrajecten en (complexe) inkoopvraagstukken van het Rijk. De HIS is onderdeel van het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DG OBR) van het Ministerie van BZK.
De HIS verricht inkopen voor de Ministeries van BZK, Financiën, VWS, Buitenlandse Zaken, AZ en SZW. De dienstverlening van de HIS is toegesneden op de wensen van de departementen. Zo zijn er per departement grensbedragen afgesproken, waarmee is bepaald vanaf welk bedrag verplicht gebruik moet worden gemaakt van de dienstverlening van de HIS.
Uit ons onderzoek volgen diverse tekortkomingen in het inkoopbeheer. Deze tekortkomingen hebben in een aantal gevallen geleid tot het niet naleven van de aanbestedingsregels.
De volgende tekortkomingen zijn geconstateerd:

- de nadere concurrentiestelling/mini-competitie functioneert niet voldoende;
- onvoldoende is uitgewerkt in welke situaties verplichte consultatie van een aanbestedingsjurist plaatsvindt;
- op dit moment worden geen (verbijzonderde) interne controles uitgevoerd;
- bij enkele aanbestedingen niet is vast te stellen dat de collegiale beoordeling zichtbaar heeft plaatsgevonden;
- de keuzes voor de aanbestedingsprocedures en uit te nodigen ondernemers is niet in voldoende mate onderbouwd.

Aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer

Wij bevelen de minister voor WenR aan om de tekortkomingen in het inkoopbeheer met prioriteit weg te nemen en hierbij aandacht te besteden aan de concurrentiestelling bij aanbestedingen, de onderbouwing van aanbestedingen en het uitvoeren van interne controles.

Reactie van de minister

De minister voor WenR geeft aan de criteria te verduidelijken voor het consulteren van een aanbestedingsjurist, het interne controleplan te actualiseren en maatregelen te nemen voor de vastlegging van de collegiale beoordeling.

De minister meldt dat hij de acties op het gebied van de inkoopcirculaire zal gebruiken bij de procedures van de concurrentiestelling en de onderbouwing van de aanbestedingsprocedure.

De minister geeft aan dat met de huidige procedures wordt voldaan aan de onderbouwing voor de uit te nodigen ondernemers bij aanbestedingstrajecten. Op basis van nadere informatie over de effecten van maatregelen zal de minister bezien of nadere acties op dit punt nodig zijn.

Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij vinden het een positieve ontwikkeling dat de minister voor WenR verder werkt aan het inkoopbeheer. De verbeteringen zijn van belang omdat de HIS inkopen verricht voor meerdere departementen.

Wij benadrukken dat naast acties op het gebied van de inkoopcirculaire ook bij de HIS zelf acties moeten worden ondernomen voor het borgen van de concurrentiestelling. Op basis van onze controle-informatie blijven wij van mening dat bij de aanbestedingstrajecten de keuze voor uit te nodigen ondernemers beter onderbouwd moet worden.

4.1.6 Opgeloste onvolkomenheid: Inkoopbeheer FMHaaglanden op orde

FMHaaglanden vervult voor meerdere ministeries een coördinerende rol voor de inkopen. Daarom is een goed geordend inkoopbeheer door dit baten-lastenagentschap van groot belang. In eerdere jaren constateerden wij dat het inkoopbeheer niet op orde was.
In 2014 heeft FMHaaglanden veel energie gestoken om het inkoopbeheer op orde te krijgen. Zo is het contractenregister op orde gebracht en zijn de inkoopanalyses verder verbeterd.

Reactie minister
De minister voor WenR meldt dat FMHaaglanden in 2015 de genomen verbetermaatregelen zal voortzetten om het inkoopbeheer blijvend op orde te houden.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

4.2 Oordeel informatie over de bedrijfsvoering

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2014 van Wonen en Rijksdienst is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

4.3 Historisch verloop onvolkomenheden WenR

Vijf onvolkomenheden over 2014
Wij zijn van oordeel dat de onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Wonen en Rijksdienst voldoen aan de in de CW 2001 gestelde eisen, met uitzondering van 5 onvolkomenheden. Veel van de onvolkomenheden hebben een relatie met het niet voldoende invullen van de verantwoordelijkheid van rijksbrede processen en met het inkoopbeheer.
In 2013 constateerden we 3 onvolkomenheden, zie historisch verloop onvolkomenheden.

Verloop onvolkomenheden Wonen en Rijksdienst 2012-2014

	2012	2013	2014
Inkoopcirculaire			onvolkomenheid →
Coördinatie rijksbrede informatiebeveiliging			onvolkomenheid →
Inkoopbeheer HIS			onvolkomenheid →
Inkoopbeheer RGD		onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Financieel beheer Doc-Direkt	onvolkomenheid →	opgelost →	
Controleraamwerk P-Direkt	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →
Inkoopbeheer FMHaaglanden	onvolkomenheid →	onvolkomenheid →	opgelost →
Financieel beheer DWM	onvolkomenheid →	opgelost →	

4.4 Onvolkomenheden in relatie tot beheerdomeinen WenR

Wij onderscheiden relevante en kritische beheerdomeinen in de bedrijfsvoering van ministeries.
Het beheer van het begrotingshoofdstuk Wonen en Rijksdienst maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering van het Ministerie van BZK.
Op het overzicht bedrijfsvoering (pdf) is te zien wat de relevante en kritische beheerdomeinen zijn en waar de onvolkomenheden zitten.

Overzicht bedrijfsvoering 2014

Ministerie van BZK onderdelen Wonen en Rijksdienst (XVIII)

Kritisch beheer-domein | Relevant beheer-domein

Extra aandacht aan besteed door: **AR** = Algemene Rekenkamer; **AD** = Auditdienst

Onvolkomenheid | ! Ernstige onvolkomenheid

€ Onvolkomenheid heeft gevolgen voor rechtmatigheid en/of deugdelijke weergave

Organisatieonderdeel	Subsidies/rijksbijdragen	Specifieke uitkeringen	(Belasting)heffingen	Opzet en beheer overdrachtsuitgaven en -ontvangsten: Uitgaven personeel	Uitgaven materieel	Ontvangsten	Opzet en beheer transactie uitgaven en –ontvangsten: Verplichtingen, uitgaven en ontvangsten	Overige (saldi)balans posten	Financiële administratie (registratie): Beheer eigendommen	Administratie/registratie	Materieelbeheer: Managementcontrolsysteem	Omvangrijke administr. en uitvoeringssystemen/ICT	Interne organisatie: (toezicht) relaties / aansturing veld	Totaal aantal relevant	Totaal aantal kritisch
SG															
PSG															
Wonen en Bouwen															
Directie Bouwen														2	2
Directie Woningmarkt														2	2
Directie Kennis en Verkenningen														3	
Directie Woon- en Leefomgeving															
Baten-lastenagentschappen															
Logius				AR	AR+AD			AR+AD						3	7
P-Direkt													AR €	3	1
Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk					AR €						AR	AR+AD		5	3
FMHaaglanden														6	
Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT															
Shared Service Centrum-ICT Haaglanden														3	
Rijksgebouwendienst (RGD)					AR €									7	1
Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf				AR										8	1
Dienst van de Huurcommissie														9	0
Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk															
Directie Organisatie- en Personeelsbeleid Rijk														1	1
Directie Faciliteiten, Huisvesting en Inkoopbeleid Rijk					AR								AR	2	1
Directie Informatiseringsbeleid Rijk												AR		1	1
Totaal aantal relevant	1			3	5	8	8	9	3	4	12	3	2	54	
Totaal aantal kritisch	2	2		0	2		2	1	2	1	1	4	3		24

Haagse Inkoopsamenwerking
Controleraamwerk P-Direkt
Inkoopbeheer RGD
Rijksbrede inkoopcirculaire
Coördinatie Rijksbrede informatiebeveiliging

5 Financiële informatie Wonen en Rijksdienst

Leeswijzer
Hier vindt u de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het jaarverslag. We geven een oordeel over:

- de rechtmatigheid van de financiële informatie;
- de deugdelijke weergave van de financiële informatie;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

Meer informatie over ons verantwoordingsonderzoek en uitleg bij veel voorkomende begrippen is te vinden op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek bij 'Over dit onderzoek'.

5.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van Wonen en Rijksdienst is rechtmatig, met uitzondering van 1 fout met een bedrag van 46,2 miljoen euro. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie baten-lastenagentschappen (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.
Wij geven ons oordeel onder voorbehoud van goedkeuring van de slotwetmutaties door de Staten-Generaal.

Voorbehoud bij het oordeel over de financiële informatie WenR
Het bedrag aan verplichtingen omvat in totaal 195,1 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1, 3 en 6. Het bedrag aan uitgaven omvat in totaal 264,8 miljoen euro aan overschrijdingen op de begrotingsartikelen 1 en 6. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

5.1.1 Fout in totaal samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen

De rapporteringstolerantie inzake fouten met betrekking tot de samenvattende verantwoordingsstaat baten-lastenagentschappen is overschreden, voornamelijk door rechtmatigheidsfouten bij de Rijksgebouwendienst. Het totaal aan fouten bedraagt 46,2 miljoen euro. De fouten zijn met name veroorzaakt door het niet naleven van aanbestedingsregels door de Rijksgebouwendienst. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden in de financiële informatie zie baten-lastenagentschappen (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.2 Oordeel weergave financiële informatie

De in de financiële overzichten opgenomen financiële informatie in het Jaarverslag 2014 van Wonen en Rijksdienst is deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. De door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.
\

5.3 Rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie. Wij hebben hierbij 1 belangrijke fout en onzekerheid geconstateerd in het Jaarverslag 2014 van Wonen en Rijksdienst. Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau zie uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

5.3.1 Fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid op artikel 1 Woningmarkt

Op het beleidsartikel 1 Woningmarkt is er een overschrijding van de rapporteringstolerantie voor de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten. Deze overschrijding wordt veroorzaakt door fouten en onzekerheden in de uitbetaalde huurtoeslagen.

De fouten worden vooral veroorzaakt door uitbetaalde huurtoeslag als gevolg van:

- het niet of niet juist verwerken van ontvangen huurgegevens van de verhuurder;
- het niet meenemen van een medebewoner bij de berekening van de toeslag;
- uitbetaalde huurtoeslag waar sprake is van (niet aangewezen) onzelfstandige woonruimtes;
- het niet verwerken van een stopzetting.

De onzekerheid wordt voor een groot gedeelte veroorzaakt doordat, de door de verhuurder doorgegeven huurprijzen, niet zijn meegenomen in de berekening van de definitieve toekenning van de huurtoeslag.
Het totaal van de uitgaven en ontvangsten op dit artikel is 3.901,5 miljoen euro. De meest waarschijnlijke fout van 57,9 miljoen euro en de meest waarschijnlijke onzekerheid van 67,5 miljoen euro overschrijden samen de tolerantiegrens van 117 miljoen euro.
Voor een overzicht van de belangrijke fouten en onzekerheden op artikelniveau zie uitgaven en ontvangsten (pdf). De overige door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht van alle fouten en onzekerheden in de financiële informatie.

Reactie van de minister
De minister voor WenR meldt dat de overschrijding van de rapporteringstolerantie verband houdt met de relatief kleine omvang van het begrotingshoofdstuk WenR en de relatief grote financiële omvang van de huurtoeslag. Rechtmatigheidsfouten in de uitvoering bij de Belastingdienst leiden al snel tot overschrijding van de tolerantiegrens.
De minister geeft aan dat het ministerie in overleg is met betrokken partijen, zoals de Auditdienst Rijk, het Ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer, om te komen tot een structurele oplossing. Deze oplossing ligt volgens de minister naar verwachting in een aanpassing van de regelgeving, wat enige tijd in beslag zal nemen.
Lees de volledige reactie op verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl

5.4 Financiële informatie per artikel WenR in relatie tot onvolkomenheden

2 artikelen kunnen gevolgen ondervinden van de onvolkomenheden in de bedrijfsvoering.
De tolerantiegrens is overschreden. In het overzicht financiële informatie per begrotingsartikel (pdf) is te zien welke artikelen het betreft.

Financiële informatie per begrotingsartikel 2014 Wonen en Rijksdienst (XVIII)

Beleidsartikelen	Onvolkomenheden Uitgaven 2014 (x 1.000)	Controleraamwerk P-Direkt	Inkoopcirculaire	Inkoopbeheer RGD	Coördinatie Rijksbrede informatiebeveiliging	Haagse Inkoop Samenwerking	Tolerantiegrenzen overschreden? Artikelniveau
1. Woningmarkt	€ 3.404.536						ja
2. Woonomgeving en bouw☐	€ 90.136						nee
3. Kwaliteit Rijksdienst☐	€ 30.006						nee
6. Uitvoering rijksvastgoedbeleid	€ 162.415						nee
Baten- lastenagentschappen							
Logius							ja
P-Direkt		■					
Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk							
FMHaaglanden							
SSC ICT Haaglanden							
Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT							
Rijksgebouwendienst (RGD)				■ €			
Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB)							
Dienst van de Huurcommissie							

■ artikel dat gevolgen kan ondervinden van de onvolkomenheid (mogelijke gevolgen voor bv rechtmatigheid, betrouwbaarheid gegevens of doelrealisatie

■ € artikel waar fouten of onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave zijn geconstateerd als gevolg van de onvolkomenheid

5.5 Overzicht fouten en onzekerheden WenR

Het totale overzicht van fouten en onzekerheden bestaat uit 5 verschillende onderdelen. We nemen alleen de tabellen op over de onderdelen waarin we fouten en/of onzekerheden hebben geconstateerd.

- **Verplichtingen** (pdf)
- **Uitgaven + ontvangsten** (pdf)
- **Baten-lastenagentschappen** (pdf)
- **Saldibalans** (pdf)
- Afgerekende voorschotten

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN WONEN EN RIJKSDIENST (XVIII)

Verplichtingen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
1	Woningmarkt	3.382.465	-	-	-	-	-	-			-
2	Woonomgeving en bouw	118.601	1	2.200	-	-	1	2.200	nee	nee	-
3	Kwaliteit Rijksdienst	32.104	-	0	-	-	-	0		nee	-
4	Uitvoering Rijkshuisvesting	-	-	-	-	-	-	-			-
5	Beheer materiele activa	-	-	-	-	-	-	-			-
6	Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	163.108	-	-	-	-	-	-			-
Totaal		3.696.278	1	2.200	-	-	1	2.200			-

Totaal verplichtingen	3.696.278	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	< 0,01%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,06%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,00%	

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN WONEN EN RIJKSDIENST (XVIII)

Uitgaven + ontvangsten (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Tolerantie overschreden?		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
Beleidsartikelen											
1	Woningmarkt	3.901.471	57.900	-	67.520	-	125.420	-	ja		-
2	Woonomgeving en bouw	90.441	1	-	40	-	41	-	nee		-
3	Kwaliteit Rijksdienst	38.213	7	-	-	-	7	-	nee		-
4	Uitvoering Rijkshuisvesting	-	-	-	-	-	-	-			-
5	Beheer materiele activa	-	-	-	-	-	-	-			-
6	Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	310.962	-	-	-	-	-	-			-
Totaal		4.341.087	57.908	-	67.560	-	125.468	-			-

Totaal Uitgaven en Ontvangsten	6.125.077	Omvangsbasis uitgaven + ontvangsten + bijdrage(n) van derden baten-lastendiensten
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,95%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	1,10%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,00%	

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN WONEN EN RIJKSDIENST (XVIII)

Baten-lastenagentschappen (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
	Logius								
	Baten	115.767	400	126	-	93	400	219	-
	Bijdrage moederdepartement	58.071	-	-	-	-	-	-	-
	P-Direkt								
	Baten	70.327	11	-	-	144	11	144	-
	Bijdrage moederdepartement	5.283	-	-	-	-	-	-	-
	De Werkmaatschappij								
	Baten	129.859	241	228	488	-	729	228	-
	Bijdrage moederdepartement	36.598	-	-	-	-	-	-	-
	FMHaaglanden								
	Baten	114.625	2.186	-	163	-	2.349	-	-
	Bijdrage moederdepartement	20.456	-	-	-	-	-	-	-
	Rijksgebouwendienst								
*	Baten	1.322.038	42.707	-	338	-	43.044	-	-
	Bijdrage moederdepartement	16.672	-	-	-	-	-	-	-
	Dienst van de Huurcommissie								
	Baten	15.488	-	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	12.182	-	-	-	-	-	-	-
	Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf								
	Baten	25.592	-	-	-	-	-	-	-
	Bijdrage moederdepartement	23.141	-	-	-	-	-	-	-
	Shared Service Centrum-ICT								
	Baten	114.608	700	135	-	198	700	333	-
	Bijdrage moederdepartement	25.533	-	-	-	-	-	-	-
	Gemeenschappelijk Dienstencentrum ICT								
	Baten	71.382	-	92	-	131	-	223	-
	Bijdrage moederdepartement	2.240	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal baten	1.981.926	46.245	581	989	566	47.233	1.147	-

* De fouten worden (deels) veroorzaakt door onvolkomenheden in de bedrijfsvoering

Totale baten baten-lastenagentschappen	1.981.926	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	2,33%	Tolerantiegrens overschreden (maximale fout 2,63%)
Procentuele onzekerheid	0,05%	Tolerantiegrens niet overschreden
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,03%	Tolerantiegrens niet overschreden

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN IN DE FINANCIËLE INFORMATIE IN HET JAARVERSLAG 2014 VAN WONEN EN RIJKSDIENST (XVIII)

Saldibalans (€ x 1000)

Art. nr.	Omschrijving	Verantwoord bedrag	Fout		Onzekerheid		Totaal F + O		Onzekerheid over volledigheid
			Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	Rechtmatigheid	Deugdelijke weergave	
1	Liquide middelen	1	-	-	-	-	-	-	-
2	Uitgaven buiten begrotingsverband	3.765	-	-	-	2.925	-	2.925	-
3	Ontvangsten buiten begrotingsverband	20.513	-	-	-	-	-	-	-
4	Openstaande rechten	17.318	-	-	-	-	-	-	-
5	Extra-comptabele vorderingen	2.026	-	-	-	-	-	-	-
6	Extra-comptabele schulden	210	-	945	-	-	-	945	-
7	Voorschotten	288.920	-	143	-	1.026	-	1.169	-
8	Garantieverplichtingen	356	-	-	-	-	-	-	-
9	Openstaande verplichtingen	330.351	-	-	-	-	-	-	-
10	Deelnemingen	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Begrotingsreserves	50.000	-	-	-	-	-	-	-
	Totaal beoordeeld	713.460	-	1.088	-	3.951	-	5.039	-

(De tolerantiegrens wordt afgeleid van totaal beoordeeld)

Totaal saldibalans	713.460	
Rechtmatigheid		
Procentuele fout	0,00%	
Procentuele onzekerheid	0,00%	
Deugdelijke weergave		
Procentuele fout	0,15%	Tolerantiegrens niet overschreden
Procentuele onzekerheid	0,55%	Tolerantiegrens niet overschreden